

Tilburg University

Vertrouwen van slachtoffers in de internationale strafrechtspleging

de Brouwer, A.L.M.

Published in:
Vertrouwen in de strafrechtspleging

Publication date:
2010

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
de Brouwer, A. L. M. (2010). Vertrouwen van slachtoffers in de internationale strafrechtspleging. In R. S. T. Gaarhuis, T. Kooijmans, & T. A. de Roos (Eds.), *Vertrouwen in de strafrechtspleging* (pp. 1-17). (Nederlandse strafdagen reeks; No. 2010). Kluwer.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

1 Vertrouwen van slachtoffers in de internationale strafrechtspleging

*A.L.M. de Brouwer*¹

1 Inleiding

In deze bijdrage zal ingegaan worden op de vraag in hoeverre slachtoffers van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven vertrouwen mogen hebben in de internationale strafrechtspleging. Daarbij gaat de aandacht uit naar slachtoffers die als getuigen voor de ad hoc internationale straftribunalen voor Rwanda en het voormalig Joegoslavië (hierna verder: Tribunalen) en het permanent Internationaal Strafhof (hierna verder: Hof) verschijnen alsmede slachtoffers die deelnemen aan het proces bij het Hof en/of herstelbetalingen ontvangen van het Hof. Vertrouwen is een omvangrijk begrip en kan voor slachtoffers op allerlei facetten verband houdende met het internationale straf(proces)recht betrekking hebben, waaronder de bejegening voor, tijdens en na de procedure en de uitspraak in een zaak. Onderzoek heeft aangetoond dat tevredenheid over de strafrechtspleging bij slachtoffers voornamelijk samenhangt met een correcte toepassing van de rechten die zij in het nationale² en internationale strafproces³ hebben. Een grote mate van tevredenheid onder slachtoffers over de implementatie van hun rechten leidt tot meer vertrouwen van hen in de internationa-

1 Universitair hoofddocent (internationaal) strafrecht bij het Departement Strafrechtswetenschappen, Universiteit van Tilburg. Zij is tevens als senior onderzoeker verbonden aan het International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT). Deze bijdrage werd afgerond op 1 oktober 2009.

2 Zie o.a. M.S. Groenhuijsen, 'Slachtoffers van misdrijven in het recht en in de victimologie. Verslag van een intellectuele zoektocht', *DD* 2008, 10, p. 124-125; F. van Mierlo, A. Pemberton & R. van Tol, *Van tevredenheid naar kwaliteit: Een meetinstrument voor de slachtofferzorg*, Tilburg: Intervict 2009.

3 Zie o.a. E. Stover, *The Witnesses: War Crimes and the Promise of Justice in The Hague*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press 2005; R. Horn, S. Charters & S. Vahidy, 'Testifying in an International War Crimes Tribunal: The Experience of Witnesses in the Special Court for Sierra Leone', *The International Journal of Transnational Justice* 2009(3), p. 135-149 en N. Henry, 'Witness to Rape: The Limits and Potential of International War Crimes Trials for Victims of Wartime Sexual Violence', *The International Journal of Transnational Justice* 2009(3), p. 114-134.

le strafrechtspleging en tot de bereidheid hier een bijdrage aan te leveren.⁴ In hoeverre de praktijk overeenstemt met de rechten van slachtoffers op papier zal in deze bijdrage, voor zover mogelijk, worden bekeken.

2 De rol van slachtoffers in de internationale strafrechtspleging

De rol van slachtoffers in het internationale straf(proces)recht is lange tijd minimaal geweest: slachtoffers konden alleen, ter ondersteuning van de zaak van de Aanklager, als getuigen voor een internationaal straftribunaal verschijnen. Sinds de oprichting van het permanente Internationaal Strafhof in 1998 te Den Haag – dat krachtens het Statuut van Rome rechtsmacht heeft over de hoogstverantwoordelijken voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven gepleegd vanaf 2002⁵ – is hier verandering in gekomen. Dit betekent onder meer dat slachtoffers aan het proces mogen deelnemen door hun zienswijzen en belangen naar voren te brengen indien hun persoonlijke belangen in het geding zijn (artikel 68 lid 3 Statuut van Rome).⁶ Daarnaast bestaat er voortaan voor slachtoffers de mogelijkheid herstelbetalingen te ontvangen: zowel van het Hof als van een speciaal daartoe opgericht Trustfonds voor Slachtoffers (hierna verder Trustfonds). Het is bovendien van belang op te merken dat beschermende maatregelen voor slachtoffers reeds bestonden bij de internationale straftribunalen voor Rwanda en het voormalig Joegoslavië, maar dat het Internationaal Strafhof de beschikking heeft over meer en uitgebreidere beschermende maatregelen.

De omslag betreffende de rol van slachtoffers in dergelijke internationale procedures is deels ingezet door de veranderde opvattingen hierover in – met name ‘*civil law*’ – nationale strafstelsels in het laatste kwartaal van de 20^e eeuw.⁷ Kort gezegd kwam het er op neer dat men inzag dat gerechtigheid meer inhoudt dan alleen het straffen van de daders: zo moet er ook aandacht zijn voor de behoeften en belangen van de slachtoffers, wier rechten zijn geschonden en die verlies hebben geleden.

4 Onderzoek naar hoe slachtoffers van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven de processen voor de internationale straftribunalen hebben ervaren, staat nog in de kinderschoenen en is, voor zover aanwezig (zie voetnoot 2), beperkt tot slachtoffers als getuigen. In deze bijdrage zullen enkele voorbeelden genoemd worden waaruit blijkt dat een goede implementatie van de rechten van slachtoffers impact heeft op de tevredenheid van en het vertrouwen bij slachtoffers in de internationale strafrechtspleging. Verder empirisch onderzoek is nodig om deze aanname te bekrachtigen.

5 Het Hof heeft rechtsmacht over individuen van staten die partij zijn bij het Statuut van Rome of die misdrijven plegen op het grondgebied van een dergelijke staat. Het Hof werkt op basis van het ‘complimentarity’ beginsel, hetgeen inhoudt dat het Hof slechts rechtsmacht uitoefent indien de nationale staat daartoe niet in staat of bereid is. Zie verder, met name, art. 12 en 17 van het Statuut van Rome.

6 Onder andere art. 15 lid 2, 15 lid 3, 19 lid 3, 65, 68 lid 3, 75 lid 3 en 82 lid 4 van het Statuut van Rome en regels 85-93 van het Reglement van proces- en bewijsvoering hebben betrekking op de deelname van het slachtoffer aan het proces.

7 Groenhuijsen, 2008, p. 122-123.

Geïnspireerd door de 'UN Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power' uit 1985 en de 'Council of Europe Recommendation on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure' uit hetzelfde jaar, kwamen landen al snel tot een consensus wat die slachtofferrechten dan precies zouden inhouden.⁸ In het kort gaat het dan om het recht van slachtoffers op informatie, correcte behandeling en bescherming, en herstelbetalingen.⁹

De nieuwe rechten van slachtoffers bij het Internationaal Strafhof zijn er van de andere kant grotendeels gekomen door de erkenning van het gemis daarvan in de procedures bij internationale straftribunalen zoals dat van Rwanda en het voormalig Joegoslavië.¹⁰ Een punt dat bijvoorbeeld nog wel eens naar voren werd gebracht – dat de Aanklager de belangen van de internationale gemeenschap en dus ook die van de slachtoffers vertegenwoordigde bij het vervolgen van de verdachten¹¹ – bleek in de praktijk niet altijd op te gaan: de belangen van de Aanklager en het slachtoffer liepen nogal eens uiteen.¹² Initiatieven van onder anderen de Aanklager om slachtoffers een grotere rol te geven in de vorm van deelname aan de procedures en het ontvangen van herstelbetalingen, zijn nooit van de grond gekomen.¹³ De reden is met name te vinden in de angst bij sommige rechters dat een grotere rol voor slachtoffers uiteindelijk zou resulteren in een vertraging van de processen tegen de verdachten: in hun optiek zou het internationale strafrecht juist primair gericht moeten zijn op de vervolging van de verdachten.¹⁴

Bij de onderhandelingen van het Statuut van Rome hebben enkele landen (o.a. Frankrijk) en niet-gouvernementele organisaties (o.a. Amnesty International en Human Rights Watch) zich, naar aanleiding van bovengenoemde veranderde opvattingen over

8 General Assembly Resolution 40/34, 29 november 1985 en Recommendation (85)11, 28 juni 1985, respectievelijk. Zie voor een overzicht van de belangrijkste internationale instrumenten op het gebied van slachtofferrechten, M.S. Groenhuijsen & R.M. Letschert (red.), *Compilation of International Victims' Rights Instruments*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

9 Hierbij verdient opmerking dat het Statuut van Rome de rechten van slachtoffers onderverdeelt in de volgende categorieën: deelname, bescherming en herstelbetalingen. Zie hierover: S. Garkawe, 'Victims and the International Criminal Court: Three Major Issues', *International Criminal Law Review* 2003(3), p. 345-367.

10 A.L.M. de Brouwer, *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR* (diss. Tilburg), Antwerp – Oxford: Intersentia 2005, p. 283-301.

11 V. Morris & M.P. Scharf, *An Insiders Guide to the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, Volume 1, Irvington-on-Hudson, New York: Transnational Publishers 1995, p. 167.

12 De Brouwer 2005, p. 285. Een voorbeeld is het geval waarin de Aanklager een 'guilty plea' van de verdachte aanvaardt op een aantal onderdelen van de tenlastelegging, waardoor de verdachte niet voor deze misdrijven ter verantwoording wordt geroepen.

13 Zie o.a. ICTY Press Release, *Address to the Security Council by Carla del Ponte, Prosecutor of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, JLP.I.S./542-e, The Hague, 24 november 2000; en ICTR, Office of the President, *Statement by the President of the ICTR to the United Nations Security Council by Judge Navanethem Pillay*, 29 oktober 2003.

14 Victims Compensation and Participation, *Report Prepared by the Rules Committee*, 2000. Het zijn uiteindelijk de rechters van beide Tribunalen en de VN Veiligheidsraad geweest die initiatieven ter vergroting van de rol van slachtoffers in het strafproces hebben tegengehouden.

de rol van het slachtoffer, dan ook ingezet voor een sterkere rol van het slachtoffer in het internationale straf(proces)recht.¹⁵ Met de komst van het Internationaal Strafhof is de rol van slachtoffers in het internationale straf(proces)recht daarmee aanzienlijk uitgebreid in de hoop de processen dichter bij degenen te brengen die onder de misdrijven hebben geleden. De processen zijn niet langer enkel gericht op de vervolging van de verdachten. Slachtoffers hebben door middel van het recht op deelname en herstelbetalingen een rol in de procedures gekregen, een rol die volgens artikel 68 lid 3 van het Statuut van Rome op zo'n manier ingericht dient te worden dat die geen afbreuk doet aan of onverenigbaar is met de rechten van de verdachte en een eerlijk en onpartijdig proces. Dat de processen voor het Internationaal Strafhof zowel gericht moeten zijn op het straffen van de daders als op het brengen van gerechtigheid voor slachtoffers blijkt bovendien uit de preambule van het Statuut van Rome. Hieruit blijkt dat gerechtigheid voor 'victims of unimaginable atrocities that deeply shock the conscience of humanity', 'lasting respect for (...) international justice' alsmede 'the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished' en 'to (...) end (...) impunity for the perpetrators (...) and thus to contribute to the prevention of such crimes' belangrijke doelen voor de opzetting van het Hof zijn geweest. Kortom, de vergrote aandacht voor de positie van het slachtoffer naast de reeds betaande rechten van de verdachte is een novum in de internationale strafrechtspleging. Een mogelijk complicerende factor daarbij zijn wel de te verwachten grote aantallen slachtoffers die aan de procedures bij het Hof willen deelnemen.

3 De implementatie van de rol van slachtoffers in de internationale strafrechtspleging

Op dit moment onderzoekt de Aanklager van het Hof misdrijven gepleegd in vier landen (ook wel 'situaties' genoemd), te weten Oeganda, de Democratische Republiek Congo (DRC), de Centraal Afrikaanse Republiek (CAR) en (Darfur in) Soedan. Vijf verdachten uit deze situaties zijn inmiddels voor het Hof verschenen en arrestatiebevelen jegens tien andere personen zijn uitgevaardigd.¹⁶ Van de Tribunalen die

15 O.a. G. Bitti & H. Friman, 'Participation of Victims in the Proceedings', in: R.S. Lee e.a. (red.), *The International Criminal Court: Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, Ardsley, NY: Transnational Publishers 2001, p. 457-459.

16 De vijf verdachten die reeds zijn verschenen voor het Strafhof zijn: Thomas Lubanga Dyilo (voormalig militieleider van de 'Union des Patriotes Congolais' (UPC), DRC), Germain Katanga (voormalig militieleider van de 'Force de Résistance Patriotique en Ituri' (FRPI), DRC), Mathieu Ngudjolo Chui (voormalig militieleider van de 'National Integrationist Front' (FNI) en Kolonel in het nationale leger van de DRC, DRC), Jean-Pierre Bemba Gombo (voormalig vice-president van de DRC en militieleider van de 'Mouvement de Libération du Congo' (MLC) en van Congolese nationaliteit, CAR), en Bahr Idriss Abu Garda (voormalig hoofd en algemeen coördinator van de militaire operatie van de 'United Resistance Front' (URF), Soedan). De overige tien verdachten zijn nog op vrije voeten en dit zijn: Bosco Ntaganda (o.a. plaatsvervangend hoofd voor militaire operaties van de 'Forces

rechtsmacht uitoefenen over delicten begaan in een specifiek land/regio (Rwanda en het voormalig Joegoslavië), wordt verwacht dat zij hun deuren definitief zullen sluiten in uiterlijk 2012. Tegen die tijd zal het Joegoslavië-tribunaal ongeveer 160 en het Rwanda-tribunaal ongeveer 70 individuen hebben berecht. Hoe de Tribunalen en het Hof de rechten van slachtoffers in de praktijk tot uiting hebben gebracht zal hieronder worden uiteengezet. De focus ligt hierbij op deelname aan de procedures (Hof), bescherming (Hof en Tribunalen) en herstelbetalingen (Hof). De insteek is telkens in eerste instantie de regelgeving van het Hof. Daarnaast wordt gekeken naar de praktijk van de Tribunalen en – waar reeds mogelijk – van het Hof.

3.1 *Deelname van slachtoffers*

Zoals eerder aangehaald, mogen slachtoffers aan het proces deelnemen door onder andere hun zienswijzen en belangen naar voren te brengen indien hun persoonlijke belangen in het geding zijn (artikel 68 lid 3 Statuut van Rome). In de praktijk zal dit in de meeste gevallen via een juridische vertegenwoordiger plaatsvinden.

In één van de zaken en tevens de eerste zaak voor het Hof, de zaak aangaande Thomas Lubanga Dyilo (DRC), zijn belangrijke beslissingen omtrent de deelname van het slachtoffer aan het strafproces genomen. Thomas Lubanga Dyilo – voorheen militieleider van de ‘Union des Patriotes Congolais’ (UPC), een rebellenbeweging uit oost-DRC – is aangeklaagd voor het oorlogsmisdrijf ronselen en inzetten van kindsoldaten in Ituri in 2002 en 2003. In zijn zaak zijn, tot op heden, 99 slachtoffers – bijgestaan door zeven juridische vertegenwoordigers – als zodanig door het Hof erkend: met name kindsoldaten of de ouders van kindsoldaten.¹⁷ Naar aanleiding van deze zaak is grotendeels duidelijk geworden wat de voorwaarden voor het verkrijgen van de status van slachtoffer zijn (zowel directe als indirecte slachtoffers met persoonlijke schade kunnen deelnemen aan het proces; en alleen slachtoffers van de misdrijven ten laste gelegd aan de verdachte zullen kunnen aantonen dat het proces hun persoonlijke belangen raakt); wat de modaliteiten omtrent slachtofferparticipatie inhouden (zo kunnen slachtoffers, onder andere, onder omstandigheden¹⁸ bewijs

Patriotiques pour la Liberation du Congo’ (FPLC), DRC), Joseph Kony (militieleider van de ‘Lords Resistance Army’ (LRA), Oeganda), Vincent Otti (militieleider van de LRA, Oeganda), Okot Adhiambo (militieleider van de LRA, Oeganda), Dominic Ongwen (militieleider van de LRA, Oeganda), Ahmad Muhammad Harun (voormalig Minister van Binnenlandse Zaken en huidig Minister van Humanitaire Zaken, Soedan), Ali Muhammad Ali Abd-Al-Rahman (militieleider van de Janjaweed, Soedan), Omar Hassan Ahmad Al-Bashir (huidig Staatshoofd, Soedan) en twee andere (nog niet openbaar gemaakte) individuen die, net als Bahr Idriss Abu Garda, er van verdacht worden een aanval op een VN vredesmissie in Darfur (Soedan) uitgevoerd te hebben.

17 R. Irwin, *Lubanga Trial Transformed by Victims*, Institute for War & Peace Reporting, 4 September 2009.

18 De Kamer van beroep onderstreept dat dit recht in eerste instantie bij de procespartijen ligt, de Aanklager en de verdediging, maar dat dit recht onder bepaalde omstandigheden ook voor slachtoffers geldt. De Kamer van beroep stelt dat ‘to give effect to the spirit and intention of Article 68 (3) of the Statute in the context of the Trial Proceedings, it must be interpreted so as to make participation

overleggen omtrent de schuld of onschuld van de verdachte en de toelaatbaarheid of relevantie van bewijs betwisten;¹⁹ hebben zij toegang tot openbare stukken, en in uitzonderlijke gevallen ook tot vertrouwelijke documenten; en hebben zij toegang tot hoorzittingen en rechtszittingen); wat de juridische vertegenwoordiging voor slachtoffers behelst (de uiteindelijke beslissing of juridische vertegenwoordiging noodzakelijk is, mede in het licht van een effectieve procedure, ligt bij de Kamer); dat een duale status van slachtoffer-getuige tot de mogelijkheden behoort; en dat in ieder fase van het proces opnieuw bekeken dient te worden of het slachtoffer kan deelnemen.²⁰

Deelname van slachtoffers aan het proces brengt nogal wat uitdagingen voor het Hof met zich mee, met name door de te verwachten grote aantallen slachtoffers. Een belangrijk punt is bijvoorbeeld dat de aanstelling van (gemeenschappelijke) juridische vertegenwoordigers noodzakelijk is bij de stroomlijning van de processen (regel 90 van het Reglement van proces- en bewijsvoering), maar dat het nog maar de vraag is hoeveel vertegenwoordigers aangesteld kunnen worden zonder de belangen van slachtoffers alsmede de effectiviteit en onpartijdigheid van de processen in het gedrang te laten komen. Het is namelijk moeilijk om juridische vertegenwoordiging te vinden die representatief is voor de gehele slachtoffergroep. Groepen slachtoffers die op het eerste gezicht homogeen lijken, behoeven dat bij nader inzien namelijk helemaal niet

by victims meaningful.' En voegt daar vervolgens aan toe 'if victims were (...) precluded from tendering evidence relating to the guilt or innocence of the accused and from challenging the admissibility or relevance of evidence, their right to participate in the trial would potentially become ineffectual.' Slachtoffers die bewijs willen overleggen zullen moeten aantonen dat hun belangen zijn geraakt door het bewijs of de kwestie, waarop de Kamer zal beslissen, op een *case-by-case* basis, om slachtofferparticipatie wel of niet toe te staan. Zie *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment on the appeals of The Prosecutor and The Defence against Trial Chamber I's Decision on Victims' Participation of 18 January 2008, ICC-01/04-01/06 OA 9 OA 10, Appeals Chamber, 11 juli 2008, paras. 93-99.

19 In een beslissing van 16 september 2009 bepaalde de Kamer van Berechting omtrent het horen van getuigen door juridische vertegenwoordigers dat '(T)he victims' legal representatives shall bear in mind (...) the presumption in favour of neutral questioning, unless there is a contrary indication from the bench. By way of procedure, if a representative of victims wishes to depart from a neutral style of questioning, an oral request should be made to the bench at the stage in the examination when this possibility arises.' Zie *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Decision on the Manner of Questioning Witnesses by the Legal Representatives of Victims, ICC-01/04-01/06-2127, Trial Chamber I, 16 September 2009.

20 Zie met name de volgende beslissingen: *Situation in the DRC*, Decision on the Applications for Participation in the Proceedings of VPRS 1, VPRS 2, VPRS 3, VPRS 4, VPRS 5 and VPRS 6, ICC-01/04-101-tEN-Corr, Pre-Trial Chamber I, 17 januari 2006; *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Decision on victims' participation, ICC-01/04-01/06, Trial Chamber I, 18 januari 2008; en *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Judgment on the appeals of The Prosecutor and The Defence against Trial Chamber I's Decision on Victims' Participation of 18 January 2008, ICC-01/04-01/06 OA 9 OA 10, Appeals Chamber, 11 juli 2008. Voor een uitgebreide uiteenzetting hierover, zie: A. de Brouwer & M. Groenhuijsen, 'The Role of Victims in international criminal proceedings', in: G. Sluiter & S. Vasiliev (red.), *International Criminal Procedure: Towards a Coherent Body of Law*, London: CMP Publishing 2009, p. 158-172.

te zijn. Een groep slachtoffers van seksueel geweld kan bijvoorbeeld uit heel verschillende regio's komen of slachtoffer geworden zijn van daders van verschillende etniciteiten.

Een mogelijke oplossing hiervoor is het creëren van subgroepen binnen een min of meer homogene groep van slachtoffers of na te gaan of de betreffende vertegenwoordiger wel voldoende expertise heeft om slachtoffers van bepaalde delicten bij te staan (bijvoorbeeld in het geval van seksueel geweld en geweld tegen kinderen).²¹ Het is echter niet raadzaam om te veel juridische vertegenwoordigers in een bepaalde zaak aan te stellen (of slachtoffers zelfs individueel te laten deelnemen) aangezien dit er waarschijnlijk toe zal leiden dat het proces vertraagd en gefragmenteerd raakt.²² Er zal dus door het Hof naar een oplossing gezocht moeten worden waarbij een maximum aantal juridische vertegenwoordigers is aangesteld en waarbij tegelijkertijd de verschillende belangen van de slachtoffers en verdachten in het oog worden gehouden, bijvoorbeeld middels het creëren van subgroepen. Daarnaast is terugkoppeling van wat er bij het Hof gebeurt door het Hof of de juridische vertegenwoordiger naar het slachtoffer van groot belang en, naar blijkt, nog geen uitgemaakte zaak.²³

Dat deelname van slachtoffers aan het proces nog niet vlekkeloos verloopt blijkt ook uit het feit dat slechts 960 slachtoffers uit de situaties voor het Hof een verzoek tot deelname aan het proces bij het Hof hebben ingediend.²⁴ Eind december 2008 – met nog veel meer verzoeken door het Hof ontvangen vandaag de dag – waren er slechts 239 slachtoffers (25%) die ook daadwerkelijk door het Hof als deelnemer waren erkend.²⁵ Gezien de grote aantallen slachtoffers in deze situaties kan dit nummer laag genoemd worden. Dit lage aantal wordt vermoedelijk veroorzaakt door, onder andere, het gecompliceerde aanvraagformulier tot deelname in het proces van maar liefst 17 pagina's (en 19 pagina's voor herstelbetalingsverzoeken) en de vereiste (juridische) kennis om het formulier in te vullen.²⁶ Bovendien zullen slachtoffers

21 De Brouwer & Groenhuijsen, 2009, p. 169-171.

22 Zie M. Groenhuijsen, 'Victims' Rights and the International Criminal Court: The Model of the Rome Statute and its Operation', in: W. van Genugten, M. Scharf & S. Radin (red.), *Criminal Jurisdiction 100 Years after the 1907 Hague Peace Conference*, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2009, p. 306-307.

23 Human Rights Watch, *Courting History: The Landmark International Criminal Court's First Years*, July 2008, p. 201.

24 Assembly of States Parties, *Report on the Activities of the Court*, ICC-ASP/7/25, 29 October 2008, para. 8.

25 Women's Initiatives for Gender Justice, Gender Report Card 2008, 2008, p. 53.

26 Zie K. Glassborow, *Victim Participation in ICC Cases Jeopardised*, Institute for War & Peace Reporting, AR No. 148, 20 december 2007. Zie ook Luc Walley, de juridische vertegenwoordiger voor slachtoffers a/0001/06, a/0002/06 en a/0003/06 in de Lubanga zaak: 'Your Honours, I think this is a very important issue, and I emphasise I would like the court to give out a message that will give confidence to the victims who need to be placed in a position where they feel safe constantly. It is not by chance that a few victims are participating in these proceedings, whereas they have thousands of victims. There are thousands of children who were recruited into these militias. The reason is because it is not easy to make these – to follow these procedures, and at each stage of

voldoende toegang moeten hebben tot juridische bijstand. Momenteel hebben slachtoffers pas recht op juridische bijstand op het moment dat ze erkend worden als slachtoffer; dit is echter vaak te laat in de procedure.²⁷ Juridische bijstand vanaf het begin dat slachtoffers met het Hof te maken krijgen heeft tot gevolg dat er minder incomplete verzoeken worden ingediend alsmede meer verzoeken. Het gegeven dat vele slachtoffers reeds lange tijd geleden een aanvraag tot deelname aan het proces hebben ingediend en nog steeds wachten op een antwoord, geeft daarnaast blijk van de langzame procedures voor het Hof.²⁸

Bovengenoemde ontwikkelingen brengen schade toe aan slachtoffers en hun recht om aan de procedures deel te nemen. Slachtoffers de mogelijkheid bieden aan de procedures deel te nemen en hen vervolgens teleurstellen door niet aan de geschepte verwachtingen te voldoen is een sterke bron van potentiële revictimisatie. Het Hof dient daarom op korte termijn een betere invulling te geven aan zijn regelingen omtrent de deelname van slachtoffers in de procedure. Een en ander zou bijvoorbeeld verbeterd kunnen worden door de aanvraagformulieren voor deelname en herstelbetalingen aan te passen (korter en duidelijker) en de beslisprocedure door het Hof over de aanvragen van slachtoffers te verkorten.

3.2 Bescherming van slachtoffers

In het internationale strafrecht kunnen beschermingsmaatregelen – en speciale maatregelen worden onderverdeeld in drie categorieën: (1) bescherming tegen de verdachte en zijn advocaten (ofwel anonimiteitsmaatregelen); (2) bescherming tegen de media en maatschappij, bijvoorbeeld door het gebruik van pseudoniemen (vertrouwelijkheidsmaatregelen); en (3) bescherming tegen het opnieuw getraumatiseerd worden, waaronder maatregelen die een directe confrontatie met de verdachte in de rechtszaal voorkomen.²⁹ Bij het kiezen van de relevante maatregelen – waarbij de ‘Victims and Witnesses Unit’ (VWU) van het Hof een adviserende rol heeft – dient het Hof alle relevante factoren, zoals leeftijd, sekse en gezondheid van de slachtoffers en getuigen en het misdrijf zelf, in acht te nemen. De beschermende maatregelen en speciale maatregelen mogen niet in strijd komen met de rechten van de verdachte en een eerlijk en onpartijdig proces (artikel 67 Rome Statuut). In het uiterste geval,

the procedure the victims have to go through a lot.’ Zie Transcript, *Prosecutor v. Lubanga Dyilo, Situation in the DRC*, ICC-01/04-01/06, Pre-Trial Chamber I, 4 december 2007, p. 49.

27 Zie Glassborow 2007.

28 Sinds de start van het Hof had het slechts 960 verzoeken tot deelname aan de procedures ontvangen. Zie Assembly of States Parties, *Report on the Activities of the Court*, ICC-ASP/7/25, 29 oktober 2008, para. 8; en Human Rights Watch, *Courting History: The Landmark International Criminal Court's First Years*, juli 2008, p. 200-201.

29 De belangrijkste artikelen en regels omtrent de bescherming van slachtoffers en getuigen zijn te vinden in art. 68 en 69 lid 2 van het Statuut van Rome en regels 87 en 88 van het Reglement van proces- en bewijsvoering.

is het bovendien mogelijk het slachtoffer (en diens familie), na het verschijnen voor het Hof, in het eigen of naar een ander land te verplaatsen.³⁰

Het is van uitermate groot belang dat de veiligheid, waardigheid en privacy, alsmede het fysiek en psychologisch welzijn van slachtoffers gewaarborgd wordt. In de eerste plaats uiteraard voor hen zelf. Daarnaast is het van belang voor het 'rondkrijgen' van het bewijs tegen de verdachte: de internationale strafrechtspleging is op dit punt namelijk in grote mate afhankelijk van getuigen. Bescherming van slachtoffers die komen getuigen en/of deelnemen aan het proces is echter helemaal geen eenvoudige taak. In de situaties die voor het Hof komen is vaak nog sprake van lopende conflicten waarbij het moeilijk is de veiligheid, waardigheid en privacy van slachtoffers te waarborgen.³¹ De praktijk van de internationale straftribunalen heeft bovendien al enkele malen laten zien dat, zelfs in landen waar de conflicten zijn opgehouden, het moeilijk is bedreigingen en intimidaties te voorkomen.³² Vertrouwelijkheidsmaatregelen, die door de Tribunalen het meest werden toegepast, bleken in de praktijk niet altijd te werken. Dit doet de vraag rijzen of er niet vaker gebruik gemaakt zou moeten worden van anonimiteitsmaatregelen. Slachtoffers anoniem laten getuigen is echter een controversieel punt omdat de verdachte de identiteit van de slachtoffers onthouden wordt waardoor zijn ondervragingsrecht niet ten volle kan worden verwezenlijkt (artikel 67 lid 1 sub e Rome Statuut). Bij de Tribunalen wordt er geen gebruik (meer) van gemaakt³³ en, hoewel het Rome Statuut de mogelijkheid lijkt

30 Voor meer hierover en over de moeilijkheden betreffende beschermende maatregelen in het algemeen, zie: Summary Report on the Round Table on the Prevention of Victims and Witnesses Appearing before the International Criminal Court, 29 en 30 januari 2009 (http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/19869519-923D-4F67-A61F-35F78E424C68/280579/Report_ENG.pdf).

31 Enkele slachtoffers die deelnemen aan de procedures bij het Hof zijn reeds bedreigd. Dat geldt ook voor organisaties die slachtoffers helpen bij hun deelname en een juridische vertegenwoordiger voor slachtoffers. Zie Human Rights Watch, *Courting History: The Landmark International Criminal Court's First Years*, juli 2008; en Institute for War & Peace Reporting, *Lubanga Trial a Landmark Case*, 23 januari 2009.

32 Zie o.a. M. Simons, *Court Rejects Any Liberty for Milosevic, Citing Threats*, New York Times, 7 maart 2002; en Hirondelle News Agency, *Survivors Accused 14 Defence Investigators of Genocide Crimes*, 25 maart 2002.

33 In de eerste zaak voor het Joegoslavië-tribunaal aangaande Tadić, werd anoniem getuigen toegestaan onder de volgende voorwaarden: '(1) There must be a real fear for the safety of the witness or her or his family. The horrendous nature and ruthless character of the crime could justify such fears; (2) The testimony of the particular witness must be important to the Prosecutor's case. In this respect, it was noted that the Tribunal was heavily dependent on eyewitness testimony and the willingness of individuals to appear before the Trial Chamber to testify; (3) The Trial Chamber must be satisfied that there is no *prima facie* evidence that the witness is untrustworthy; (4) The ineffectiveness or non-existence of a witness protection programme; it was noted that the Tribunal did not have a police force available to protect witnesses after trial, nor does it provide for a long-term witness protection programme; (5) Any measures taken should be strictly necessary. If a less restrictive measure can secure the required protection, that measure should be applied.' Daarnaast dienen de volgende richtlijnen voor een eerlijk proces gevolgd te worden: '(1) The judges must be able to observe the demeanour of the witness, in order to assess the reliability of the testimony; (2) The judges must be aware of the identity of the witness, in order to test the reliability of the witness; (3) The Defence

te bieden, is het nog maar de vraag of het Hof anonieme getuigenissen zal toestaan en onder welke omstandigheden.³⁴ Wel heeft de Kamer van Beroep in de Lubanga zaak uitgemaakt dat slachtoffers anoniem mogen blijven tijdens hun deelname aan het proces. De Kamer stelt echter wel dat: 'the greater the extent and the significance of the proposed participation, the more likely it will be that the Chamber will require the victim to identify himself or herself.'³⁵ Een interessante en aansprekende gedachte over deze kwestie werd naar voren gebracht door de juridische vertegenwoordiger van een slachtoffer in de Lubanga zaak. Zij stelde voor de identiteit van de 'hoofdpersoon' van een min of meer homogene groep slachtoffers prijs te geven en daarmee de identiteit van de rest van de groep te beschermen.³⁶ Zo'n aanpak voorkomt opont-houd van de zaak, beschermt een grote groep slachtoffers die willen deelnemen aan het proces alsmede de rechten van de verdachte. Het Hof heeft zich echter (nog) niet als zondig over dit voorstel uitgesproken.³⁷

Ten slotte zijn er nog maatregelen die hertraumatisatie van het slachtoffer proberen te voorkomen. In het verleden hebben zich enkele verontrustende gevallen van hertraumatisatie voorgedaan bij slachtoffers die bij de Tribunalen getuigden. Het ging dan bijvoorbeeld om gevallen waarin de rechter begon te lachen terwijl een slachtoffer van seksueel geweld haar getuigenis aan het geven was; advocaten van de verdachte op een intimiderende of beschuldigende manier slachtoffers van seksueel geweld ondervroegen (bijvoorbeeld insinueren dat ze niet verkracht kon zijn omdat ze vies was en vies rook); en de Aanklager (op aandringen van een rechter) aan het slachtoffer vroeg of ze had ingestemd met de seksuele gemeenschap terwijl het slachtoffer kort tevoren verklaard had dat ze 40 dagen lang iedere dag meerdere keren door verschillen-

must be allowed ample opportunity to question the witness on issues unrelated to his or her identity or current whereabouts, such as how the witness was able to obtain the incriminating information; (4) The identity of the witness must be released when there are no longer reasons to fear for the security of the witness.' Zie Decision on the Prosecutor's Motion Requesting Protective Measures for Victims and Witnesses, *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-I, Trial Chamber, 10 augustus 1995, paras. 62-66 en 71. Nadat een anonieme getuige in de Tadić-zaak onbetrouwbaar bleek te zijn is anoniem getuigen niet meer bij het Joegoslavië-tribunaal (als ook het Rwanda-tribunaal) toegelaten.

- 34 Regel 88 van het Reglement van proces- en bewijsvoering van het Hof lijkt deze mogelijkheid te bieden. Naast de voorwaarden en richtlijnen genoemd in de Tadić-zaak dient ook Europese rechtspraak op dit punt in acht genomen te worden. Dit betekent dat een veroordeling niet alleen of in grote mate op een verklaring van een anonieme getuige mag rusten. Zie, o.a., *Doorson v. The Netherlands*, Judgment, Application No. 20524/92, European Court of Human Rights, 26 March 1996.
- 35 *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Decision on victims' participation, ICC-01/04-01/06, Trial Chamber I, 18 januari 2008, para. 131.
- 36 Zie de Transcript, *Prosecutor v. Lubanga Dyilo, Situation in the DRC*, ICC-01/04-01/06-T-57, Trial Chamber I, 29 October 2007, p. 31-32.
- 37 *The Prosecutor v. Thomas Lubanga Dyilo*, Decision on victims' participation, ICC-01/04-01/06, Trial Chamber I, 18 januari 2008, paras. 46 (met verwijzing naar het voorstel van de juridische vertegenwoordiger), 127-131.

de mannen was verkracht.³⁸ Het mag duidelijk zijn dat dit soort praktijken niet opnieuw voor het Hof mag plaatsvinden. Artikel 29 van de 'Code of Professional Conduct for Counsel' verplicht advocaten van de verdachte er dan ook toe getuigen niet te intimideren of te vernederen. Artikel 8 van de 'Code of Judicial Ethics' bepaalt dat rechters hier ook op moeten toezien en moeten ingrijpen indien nodig.³⁹ Van de juridische vertegenwoordiger en Aanklager mag bovendien verwacht worden tegen onnodige of vernederende vragen van de advocaat van de verdachte aan het slachtoffer te protesteren.⁴⁰

Onvoldoende bescherming van slachtoffers heeft in het verleden geleid tot het stopzetten van de samenwerking met de Tribunalen, zowel door de slachtoffers zelf, de niet-gouvernementele organisaties waarbij zij zijn aangesloten als door het land waar zij wonen.⁴¹ Het is dus van groot belang dat slachtoffers die bij het Hof komen in de hoedanigheid van deelnemer en/of getuige beschermd worden. Van slachtoffers kan immers niet verwacht worden dat zij hun leven, waardigheid en privacy, alsmede hun fysiek en psychologisch welzijn in de waagschaal leggen. Alleen indien hun bescherming goed geregeld is, zullen zij vertrouwen hebben in de procedures voor het Hof, verschijnen en deelnemen, en zal de waarheid omtrent de misdrijven aan het licht kunnen komen.

3.3 Herstelbetalingen aan slachtoffers

Zoals gezegd is voor slachtoffers, evenals de mogelijkheid tot deelname, de mogelijkheid herstelbetalingen te ontvangen een nieuw recht in de procedure bij het Hof.⁴² De uitvoering daarvan kan op twee manieren plaatsvinden. Ten eerste kan het Hof na een veroordeling van een verdachte tot herstelbetalingen aan slachtoffers (die schade hebben geleden ten gevolge van misdrijven jegens hen begaan door de verdachte)

38 Zie verder De Brouwer 2005 p. 257-277; en Henry 2009, p. 114-134.

39 Een actieve rol in deze volgt ook uit de art. 64 lid 8 sub b en 64 lid 9 van het Statuut van Rome en regel 88(5) van het Reglement van proces- en bewijsvoering.

40 Het is daarbij van belang dat de Aanklager het slachtoffer voorbereidt op het soort vragen dat hij of zij zelf aan het slachtoffer zal stellen om het bewijs rond te krijgen. Hoewel deze taak bij de Tribunalen bij de Aanklager zelf lag, is nu bepaald dat deze taak door de VWU uitgevoerd dient te worden. Zie *Prosecutor v. Lubanga Dyilo*, Decision Regarding the Practices Used to Prepare and Familiarise Witnesses for Giving Testimony at Trial, ICC-01/04-01/06-1049, Trial Chamber I, 30 November 2007; *Prosecutor v. Lubanga Dyilo*, Decision regarding the Protocol on the Practices to be Used to Prepare Witnesses for Trial, ICC-01/04-01/06-1351, Trial Chamber I, 23 May 2008.

41 Zie o.a. Hiredelle News Agency, *Survivors Accused 14 Defence Investigators of Genocide Crimes*, 25 maart 2002.

42 De toepasselijke wetsartikelen betreffende herstelbetalingen zijn art. 75 en 79 van het Statuut van Rome en regels 94 tot 99 van het Reglement van proces- en bewijsvoering. Hoewel het de Tribunalen vrij stond restitutie van eigendommen te bevelen of uitspraken te doen waarmee slachtoffers middels procedures voor de nationale autoriteiten schadevergoeding konden eisen, is dit nooit van de grond gekomen. De enige vorm van herstelbetaling – die ook daadwerkelijk is toegepast vanaf 2004 – is de toekenning van medische hulp aan overlevenden van seksueel geweld geïnfecteerd met Hiv/Aids die als getuigen voor het Rwanda-tribunaal zijn verschenen.

overgaan.⁴³ Ten tweede kan het Trustfonds uitkomst bieden.⁴⁴ In tegenstelling tot het Hof, kan het Trustfonds in elke fase van het proces – en dus ook reeds in de onderzoeksfase – ‘assistance’ (in de vorm van fysieke en psychologische rehabilitatie en materiële/sociaal-economische support) aan slachtoffers bieden. Gezien de grote noden van slachtoffers van massale misdrijven is dit zeker geen overbodige luxe. Wel dient de ‘Board of Directors’ van het Trustfonds een verzoek omtrent ‘assistance’ aan de rechters in de betreffende zaak of situatie voor te leggen en kan het verzoek worden tegengehouden indien bijvoorbeeld de rechten van de verdachte en een eerlijk en onpartijdig proces in het geding zouden zijn.⁴⁵ Indien de voorgestelde projecten in algemene en niet-discriminerende termen zijn verwoord, zonder verwijzing naar een vermoedelijke dader, specifiek misdrijf of locatie of geïdentificeerd slachtoffer zal een verzoek om ‘assistance’ niet snel door het Hof worden tegengehouden.⁴⁶ Het Trustfonds kan in potentie een grotere groep slachtoffers bereiken dan het Hof omdat het Trustfonds niet gebonden is aan de zaken die voor het Hof spelen. De ‘assistance’ geboden door het Trustfonds past op deze manier mooi in de ‘restorative justice’ gedachte van het Hof. De mogelijkheid herstelbetalingen te ontvangen is vaak een belangrijke reden voor slachtoffers om aan de procedure deel te nemen. Aangezien er tot nu toe nog geen strafzaak voor het Hof tot een einde is gekomen, is er ook nog niet overgegaan tot het toekennen van herstelbetalingen aan slachtoffers door het Hof. Hoewel er al wel enige progressie is gemaakt met betrekking tot het verhelderen van het begrip ‘herstelbetalingen’ – hetgeen in ieder geval zou verwijzen naar restitutie, compensatie en rehabilitatie – zijn er nog steeds onduidelijkheden over de ‘principles’ van herstelbetalingen die het Hof zal toepassen. Een rapport van de ‘Working Group on Procedural Matters of the Rome Conference’ lijkt echter te suggereren dat de ‘principles’ geïnspireerd zouden moeten worden door in ontwikkeling zijnde internationale standaarden betreffende herstelbetalingen, met name de zogenaamde ‘Van Boven/Bassiouni Principles.’⁴⁷ Een andere vraag is hoe het Hof zal omgaan met grote aantal-

43 In zijn beslissing van 18 januari 2008 heeft het Hof bepaald dat bewijs omtrent de geleden schade reeds tijdens de zitting (in plaats van daarna in een aparte procedure) aan bod mag komen.

44 Het Trustfonds heeft twee mandaten. In de eerste plaats voert het de herstelbetalingen door het Hof opgelegd uit. In de tweede plaats kan het op eigen initiatief besluiten tot herstelbetalingen over te gaan. Over deze tweede vorm gaat het hier.

45 Regeling 50 van de Regulations of the Trust Fund for Victims, Resolution ICC-ASP/4/Res. 3, 3 december 2005. Regeling 50 biedt uiteindelijk het Trustfonds niet de gelegenheid zelfstandig, dus zonder goedkeuring van de Kamer van Berechting, over te gaan tot ‘assistance’.

46 Decision on Notification of the Trust Fund for Victims and on its Request for Leave to respond to OPCD’s Observations on the Notification, *Situation in Uganda*, ICC-02/04-126, Pre-Trial Chamber II, 19 maart 2008, p. 3-5. In deze beslissing keurde de Kamer van berechting de voorgestelde ‘assistance’ projecten van de ‘Board of Directors’ in Oeganda goed.

47 Zie voetnoot 5 bij Article 73 over herstelbetalingen aan slachtoffers in het finale rapport van de ‘Working Group on Procedural Matters’, A/CONF.183/C.1/WGPM/L.2/Add.7, 13 July 1998. Zie ook H. Friman & P. Lewis, ‘Reparation to Victims’, in: R.S. Lee e.a. (eds.), *The International Criminal Court: Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, Ardsley, NY: Transnational Publishers 2001, p. 477-478. Principles 19, 20 en 21 van de ‘Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human

len slachtoffers die herstelbetalingen zullen aanvragen. Volgens Regel 97 van het Reglement van proces- en bewijsvoering mag het Hof herstelbetalingen toekennen op individuele of collectieve basis, of beide. Gezien het grote aantal slachtoffers in dit soort procedures, zal het vasthouden aan individuele herstelbetalingen naar verwachting vaak tot moeilijkheden leiden. Overeenkomstig de aanpak van het Trustfonds is het voor het Hof daarom aan te raden om, in de meeste gevallen waar de verdachte verantwoordelijk wordt gehouden voor de geleden schade bij de deelnemende slachtoffers in zijn zaak, collectieve herstelbetalingen aan hen te doen toekomen.

Het Trustfonds is namelijk reeds begonnen enkele activiteiten in 'situaties' te implementeren, waaronder Oeganda (achttien projecten) en de DRC (zestien projecten). Geschat wordt dat deze vierendertig projecten een totaal van zo'n 380.000 directe en indirecte (zoals nabestaanden en kinderen van slachtoffers) slachtoffers zal bereiken.⁴⁸ De projecten helpen de slachtoffers van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven op verschillende manieren, bijvoorbeeld door middel van trauma counselling, reïntegratie programma's voor meisjes en jongens die verkracht zijn, inkomsten genererende projecten en medische hulp. Met de kosten, geschat op slechts € 4,40 per persoon,⁴⁹ kan het Trustfonds dus – in de landen waar het om gaat – toch nog een groot aantal individuen helpen hun leven weer op te pakken.

Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law, Commission on Human Rights, E/CN.4/2005/L.48, 13 april 2005' (de zogenaamde 'Van Boven/Bassiouni Principles') geven de volgende inhoud aan de drie begrippen:

19. Restitution should, whenever possible, restore the victim to the original situation before the gross violations of international human rights or serious violations of international humanitarian law occurred. Restitution includes, as appropriate: restoration of liberty, enjoyment of human rights, identity, family life and citizenship, return to one's place of residence, restoration of employment and return of property.

20. Compensation should be provided for any economically assessable damage, as appropriate and proportional to the gravity of the violation and the circumstances of each case, resulting from gross violations of international human rights law and serious violations of international humanitarian law, such as:

- (a) Physical or mental harm;
- (b) Lost opportunities, including employment, education and social benefits;
- (c) Material damages and loss of earnings, including loss of earning potential;
- (d) Moral damage;
- (e) Costs required for legal or expert assistance, medicine and medical services, and psychological and social services.

21. Rehabilitation should include medical and psychological care as well as legal and social services.

⁴⁸ Zie de website van het Hof (www.icc-cpi.int), onder 'Structure of the Court/Victims/Trust Fund for Victims/current projects.' Zie ook de Decision on Notification of the Trust Fund for Victims and on its Request for Leave to respond to OPCD's Observations on the Notification, *Situation in Uganda*, ICC-02/04-126, Pre-Trial Chamber II, 19 maart 2008; en de Decision on the Notification of the Board of Directors of the Trust Fund for Victims in Accordance with Regulation 50 of the Regulations of the Trust Fund, *Situation in the DRC*, ICC-01/04-492, Pre-Trial Chamber I, 11 april 2008, waarin het Hof de voorgestelde projecten van de 'Board of Directors' in Oeganda en de DRC goedkeurde.

⁴⁹ Zie de website van het Hof (www.icc-cpi.int), onder 'Structure of the Court/Victims/Trust Fund for Victims/current projects.'

3.4 Outreach en institutionele aspecten

Om zoveel mogelijk slachtoffers te bereiken zodat zij ook daadwerkelijk aan de procedures kunnen deelnemen en herstelbetalingen kunnen vorderen, dient het Hof – in de praktijk de ‘Victims’ Participation and Reparation Section’ (VPRS) – voldoende publiciteit aan de mogelijkheid tot deelname en herstelbetalingen te geven. Het Hof kan hierbij de assistentie van staten die partij zijn bij het Statuut van Rome alsmede bepaalde organisaties inschakelen. Daarnaast geldt dat slachtoffers ook op de hoogte moeten zijn over de beschikbare beschermende en speciale maatregelen;⁵⁰ alleen dan kunnen zij een geïnformeerde keuze maken omtrent hun deelname en getuigenis en het aanvragen van herstelbetalingen.

Hoewel het Hof een langzame start heeft gemaakt op het gebied van de ‘outreach’, zijn zijn outreach-activiteiten verbeterd in 2007 en 2008, met name in Oeganda en de DRC. In deze landen is gezocht naar voor een breed publiek gemakkelijk toegankelijke manieren om informatie tot zich te nemen, zoals het verspreiden van informatie over het Hof via radio-uitzendingen.⁵¹ Outreach is essentieel omdat het Hof in een land ver van de individuen en gemeenschappen om wie het gaat zetelt; slechts via goede outreach kunnen zij de verschillende fase van het werk van het Hof volgen. Ondanks de toegenomen outreach zijn echter nog veel slachtoffers onbekend met überhaupt het bestaan van het Hof, wat het Hof doet of hoe zij een rol in de procedures kunnen spelen en wat de beperkingen hiervan zijn. In de DRC had in 2007 slechts 27% van de bevolking van het Hof gehoord en van hen slechts 16% ook van het Trustfonds, 28% van de procedure tegen Lubanga, en hoewel 67% van de geïnterviewden graag aan de procedure voor het Hof zou willen deelnemen, wist slechts 12% hoe zij dit zouden kunnen doen.⁵² Daarnaast zijn de outreach activiteiten die specifiek gericht zijn op slachtoffers van seksueel geweld nog te beperkt.⁵³ Juist gezien het stigma van overlevenden van seksueel geweld, de zorg die zij voor kinderen hebben

50 Van belang hiertoe is regel 17 lid 2(b)(i) van het Reglement van proces- en bewijsvoering. Volgens deze regel dient de VWU de getuigen te adviseren over waar ze juridisch advies kunnen inwinnen met betrekking tot het beschermen van hun rechten, in het bijzonder over hun getuigenis.

51 De outreach activiteiten van het Hof voor de verschillende situaties kunnen teruggevonden worden via de website van het Hof (www.icc-cpi.int), onder ‘Structure of the Court/Outreach’. Zie ook International Criminal Court, Public Information and Documentation Section, Outreach Unit, *Outreach Report 2008*.

52 Human Rights Center, Payson Center for International Development and International Center for Transitional Justice, *Living With Fear: A Population-based survey on attitudes about peace, justice, and social reconstruction in Eastern Democratic Republic of Congo*, augustus 2008, p. 47. Soortgelijke signalen volgen uit een rapport van Human Rights Watch uit 2008 voor wat betreft Oeganda, Tsjaad en de DRC (Human Rights Watch, *Courting History: The Landmark International Criminal Court's First Years*, juli 2008, p. 180).

53 Zie o.a. ICC Press Release, *The ICC organises open discussions in Bunia (Ituri) and Béni (North Kivu)*, 10 maart 2008; ICC Press Release, *ICC involves women in the Acholi and Lango sub-regions of Northern Uganda in discussion about the Court*, 14 juli 2008; ICC Press Release, *ICC extends outreach activities to female victims of sexual violence in Iga Barrière (Ituri, DRC)*, 15 september 2008.

en de armoedige situatie waarin zij vaak verkeren, dient het Hof extra aandacht aan deze groep slachtoffers te geven opdat deze overlevenden en de misdrijven jegens hen gepleegd niet vergeten worden.

Resumerend, de rol die slachtoffers voor het Hof kunnen vervullen kan slechts tot volle wasdom komen indien het Hof voldoende en goede outreach activiteiten onderneemt. Dit betekent, onder andere, dat het Hof meer tijd en geld dient te steken in outreach kantoren en personeel in de landen waar zij onderzoek verrichten en dienen zij aanwezig te zijn in plaatsen waar slachtoffers ook makkelijk toegang toe hebben.⁵⁴ Ten slotte, zoals eerder opgemerkt, is het ook van groot belang voor slachtoffers die deelnemen en/of getuigen voor het Hof, dat zij op de hoogte gehouden worden van het verloop van het proces. Waar de late en minimale outreach van de Tribunalen juist een les voor het Hof had moeten zijn,⁵⁵ lijkt daar vooralsnog te weinig in geïnvesteerd te worden.

Naast goede outreach dient ook de institutionele structuur van het Hof in orde te zijn. De institutionele structuur van het Hof ten aanzien van slachtoffers is uitgebreid: er is een VPRS, een VWU en een 'Office for Public Counsel for Victims' (OPCV), welke, respectievelijk, dienen ter verdere ondersteuning van slachtoffers op het gebied van deelname en herstelbetalingen, bescherming en juridisch advies en bijstand. Vanuit nationale strafrechtssystemen is bekend dat hervormingen ten gunste van slachtoffers alleen bereikt kunnen worden indien de mensen die binnen het systeem werkzaam zijn ook daadwerkelijk voorstander van zulke veranderingen zijn.⁵⁶ Voor wat betreft het Hof zijn de signalen gemengd. De VWU is, bijvoorbeeld, gemandateerd trainingen over slachtofferkwesties te verzorgen aan alle organen van het Hof. De bedoeling van deze trainingen is sensitiviteit omtrent slachtofferkwesties te bevorderen en er voor zorg te dragen dat de slachtofferrechten verwezenlijkt worden. De vraag is echter in hoeverre deze mentaliteitsverandering ten gunste van slachtoffers realistisch is gezien de vaak jarenlange ervaring van de aanklagers en rechters in hun eigen nationale strafrechtssystemen. Het is zeer waarschijnlijk dat hun ideeën over de rol van het slachtoffer in het strafproces tijdens hun eerdere carrière reeds gevormd zijn en daardoor moeilijk te veranderen zijn door enkele trainingen van de VWU. Het is dus nog maar de vraag in hoeverre het slachtoffer ook daadwerkelijk een rol in de procedures krijgt toebedeeld. Bovendien heeft de sectie van de Aanklager al snel de

54 In de CAR is bijvoorbeeld slechts een onderbezet outreach kantoor in de hoofdstad Bangui aanwezig, moeilijk bereikbaar voor de bevolking die door het conflict is geraakt. Zie ICC, Public Information and Documentation Section, Outreach Unit, *Outreach Report 2008*.

55 Zie, o.a., V. Peskin, *Courting Rwanda: The Promises and Pitfalls of the ICTR Outreach Programme*, *Journal of International Criminal Justice* 2005(3), p. 951.

56 Zie voor de politie, o.a., J.-A. Wemmers, *Victims in the Criminal Justice System*, Amsterdam: Kugler, 1996. Meer algemeen, zie: I. Waller, *Crime Victims: Doing Justice to their Support and Protection*, Helsinki: HEUNI, 2003, p. 48 *et seq.*; en M. Groenhuijsen, 'International Protocols on Victims' Rights and some Reflections on Significant Recent Developments in Victimology', in: R. Snyman & L. Davis (eds.), *Victimology in South Africa*, Pretoria: Van Schaik Publishers, 2005, p. 333-351.

reputatie gekregen de rol van slachtoffers in het proces te willen marginaliseren.⁵⁷ Blijkbaar ziet de Aanklager de grotere rol van slachtoffers in het proces niet als een uitdaging om de kwaliteit van het proces te verbeteren. Integendeel, de sectie van de Aanklager houdt vast aan de enigszins traditionele houding dat alles verband houdende met slachtoffers zo min mogelijk aan haar eigenlijke taak, het vervolgen van de verdachte, in de weg moet komen te staan. Indien dit de houding is in de komende jaren, dan zal het extreem moeilijk zijn de slachtofferrechten te implementeren zoals voorzien bij het Statuut van Rome.

4 Afsluitende opmerkingen: gerechtvaardigd vertrouwen bij slachtoffers in de internationale strafrechtspleging?

Met de komst van het Internationaal Strafhof hebben slachtoffers meer rechten in internationaalstrafrechtelijke procedures gekregen. Zij kunnen als getuigen in een zaak optreden, zij kunnen voortaan ook deelnemen aan het proces en verzoeken om herstelbetalingen doen. De grotere rol voor slachtoffers maakt het mogelijk dat hun stem wordt gehoord. Het brengt de processen dichterbij degenen die onder de misdrijven hebben geleden en vaak voor lange tijd met de gevolgen van het misdrijf geconfronteerd worden.

Met deze stap is er op internationaalstrafrechtelijk niveau voor slachtoffers een groot aanbod aan rechten ontstaan vergelijkbaar met menig nationale stelsels. Daar hoeft mogelijk niet veel meer bij of af. Wel is het belangrijk dat deze rechten ook daadwerkelijk geïmplementeerd en goed ingevuld worden: zonder een correcte implementatie en invulling blijven de slachtofferrechten nu eenmaal woorden op papier. Bovendien is het Hof om het bewijs rond te krijgen ook voor een groot deel afhanke-

⁵⁷ Het beleid van de Aanklager spitst zich bijvoorbeeld toe op bepaalde gevallen (een dorp zoals in de *Katanga en Chui* zaak) of bepaalde misdrijven (alleen het ronselen en inzetten van kindsoldaten onder de leeftijd van vijftien jaar zoals in de *Lubanga* zaak), waardoor veel slachtoffers die zouden willen deelnemen in de betreffende zaak buitengesloten worden omdat hun schade niet gelinkt is aan de gevallen en/of misdrijven ten laste gelegd aan de verdachte. Hoewel het voor de hand ligt dat slachtoffers moeten kunnen aantonen dat zij slachtoffer zijn van het misdrijf waarvoor de verdachte is aangeklaagd om te kunnen deelnemen aan het proces, vereist dit wel dat de Aanklager een adequaat onderzoeks- en vervolgingsbeleid nastreeft. Slechts indien een aanklacht jegens een verdachte representatief is voor de misdrijven die hij of zij gepleegd zou hebben, kan dit bijdragen aan gerechtigheid en verzoening onder de bevolking die onder zijn of haar misdrijven heeft geleden. Een representatief vervolgingsbeleid omtrent de misdrijven (en verdachten) leidt bovendien niet tot (een mindere mate van) uitsluiting van slachtoffers van deelname aan het proces. Het is aan de Aanklager om een goed onderbouwde zaak aan te brengen alvorens met een aanklacht te komen die representatief is voor het type misdrijven dat heeft plaatsgevonden, alsook voor de verschillende vermeende daders betrokken in het conflict, waarbij niet uit het oog moet worden verloren dat een zaak niet eindeloos kan duren. Zie verder over het tekortschietende onderzoeksbeleid van de Aanklager, o.a., K. Glassborow, ICC Investigative Strategy Under Fire, in: *Institute for War & Peace Reporting, Special Report: Sexual Violence in the Democratic Republic of Congo*, Institute for War & Peace Reporting (IWPR), oktober 2008, p. 8-14.

lijk van slachtoffers die voor het Hof getuigen. Dat betekent onder andere een correcte implementatie van hun beschermingsrechten. Bij gebreke daarvan zouden slachtoffers niet snel voor het Hof verschijnen.

Om het vertrouwen van de slachtoffers te verkrijgen en te behouden dient het Hof de verworven rechten van slachtoffers dus op een juiste manier toe te passen. Dat is een lastige taak. Dat wekt geen bevreemding in de context waarin het Strafhof opereert. In het algemeen behandelt het Hof alleen situaties en zaken waarbij duizenden zo niet honderduizenden slachtoffers zijn betrokken. Om al die slachtoffers bij het proces in enigerlei vorm te betrekken, op een georganiseerde manier waarbij de rechten van de verdachte niet uit het oog verloren worden, vereist nogal wat van het Hof en is zonder precedent. Hoewel de praktijk van het Hof reeds een aantal zaken duidelijk heeft gemaakt (bijvoorbeeld wat de voorwaarden voor het verkrijgen van de status van slachtoffer zijn), blijft er ook nog een groot aantal onduidelijkheden bestaan (zoals hoe de processen kunnen worden gestroomlijnd met juridische vertegenwoordigers en wat de modaliteiten zijn van deelname). Om vertrouwen van slachtoffers te krijgen en te behouden gaat het er dus voor een groot deel om een juiste invulling te geven aan deze pas verworven rechten. Kortom, op verschillende terreinen (deelname, bescherming, herstelbetalingen, outreach en institutioneel) dient het Hof oog te hebben voor zowel de rechten van de verdachte alsmede die van slachtoffers.⁵⁸

Slachtoffers de mogelijkheid bieden deel te nemen aan de processen en vervolgens hen teleurstellen door niet aan hun verwachtingen te kunnen voldoen is een belangrijke bron van potentiële revictimisatie. Dit zal leiden tot weinig vertrouwen bij slachtoffers.⁵⁹ Om de belangen van het slachtoffer bij het Internationale Strafhof daadwerkelijk te waarborgen, zou het verstandig zijn verdere regelgeving op het gebied van de slachtofferrechten te ontwikkelen in plaats van afhankelijk te zijn van (steeds veranderende) jurisprudentie.⁶⁰

58 Zie over een juiste invulling van de slachtofferrechten ook: H. Friman, 'The International Criminal Court and Participation of Victims: A Third Party to the Proceedings?', *Leiden Journal of International Law* 2009(22), p. 485-500.

59 Tenslotte moet niet uit het oog verloren worden dat er ook andere factoren zijn die mogelijk invloed hebben op vertrouwen bij slachtoffers in de internationale strafrechtspleging, zoals het feit dat het Hof in Den Haag staat, ver weg van de plaats waar de misdrijven zijn begaan; dat de definitie van misdrijven overeen dient te komen met hoe zij in werkelijkheid plaats hebben gevonden (te denken valt aan het misdrijf verkrachting); en dat het aanklachtenbeleid van de Aanklager representatief dient te zijn voor de misdrijven die hebben plaatsgevonden. Zie over dit laatste punt A. de Brouwer & R. Letschert, 'Deelname van slachtoffers in de procedures voor het Internationaal Strafhof: een papieren tijger?', *DD* 2008, 38, p. 1161-1162.

60 A. de Brouwer & M. Groenhuijsen 2009, p. 203-204.